

PAULO RIBEIRO

Pauloribeiro@civil.uminho.pt

CTAC, UNIVERSIDADE DO MINHO

MOBILIDADE SUSTENTÁVEL EM ARRUAMENTOS URBANOS E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA (STAKEHOLDERS)

RESUMO

Neste trabalho será apresentado um processo de participação pública, nomeadamente para a produção de soluções e medidas que tornem a mobilidade mais sustentável em meios urbanos. Este processo deve contemplar as seguintes etapas: identificação dos principais problemas e necessidades, a formulação de um projeto preliminar, geração de opções e alternativas de conceção para as medidas e soluções e, por último, a escolha de uma opção de projeto.

PALAVRAS-CHAVE

Mobilidade urbana; mobilidade sustentável; participação pública

INTRODUÇÃO

Neste trabalho será apresentado um processo de participação pública, nomeadamente para a produção de soluções e medidas para tornar a mobilidade mais sustentável em meios urbanos. Este processo deve contemplar as seguintes etapas: identificação dos principais problemas e necessidades, a formulação de um projeto preliminar, geração de opções e alternativas de conceção para as medidas e soluções e, por último, a escolha de uma opção de projeto.

Deste modo, as ferramentas que serão apresentadas destinam-se a processos de participação pública dos grupos de interesse, vulgarmente designados por *stakeholders*, no planeamento e projetos de mobilidade urbana sustentável, bem como na definição de opções de projeto associadas à reconstrução das ruas urbanas e planos de mobilidade urbana

sustentável, para além de poderem ser utilizadas em qualquer processo de tomada de decisão, desde que devidamente ajustados.

Um programa de envolvimento do público bem concebido e bem implementado pode trazer grandes benefícios ao processo político e conduzir a melhores decisões. Os benefícios da participação dos *stakeholders* permitem superar os principais inconvenientes associados à implementação de medidas com grande impacto no sistema de mobilidade e do território em geral.

O processo de participação pública proposto nesta publicação centra-se nas vantagens de envolver os *stakeholders* em processos de consulta e participação ativas. Isto significa que o processo de discussão pública vai para além de uma prestação unilateral de informações, embora o controlo e a responsabilidade sobre o processo de tomada de decisão continue a ser desempenhado por um responsável técnico ou político.

O processo e as ferramentas que serão apresentadas têm como público-alvo, principalmente, as autoridades locais (municipais) e outros responsáveis políticos, profissionais e consultores, com responsabilidades na gestão da mobilidade urbana. Neste contexto, são apresentadas orientações gerais sobre conceitos e técnicas que devem ser adaptadas, na prática, a cada realidade territorial (cidade), tendo por base a experiência de um projeto europeu ARTISTS (“Arterial Streets towards Sustainability”).

Assim, o processo de participação pública dos *stakeholders* deve assentar em quatro fases: (i) entrevistas, (ii) grupos de foco, (iii) *workshops* de projeto e (iv) eventos de decisão (por exemplo, seminários/ exposições).

As entrevistas incluem levantamentos que contemplem a opinião de utilizadores dos espaços urbanos (por exemplo, ruas), comerciantes, residentes, entre outros tipos de *stakeholders*, e visam identificar os problemas reais e as expectativas que os diferentes grupos têm em relação a determinado espaço urbano.

Os grupos de foco assentam num processo de três etapas: (i) discussão dos problemas, (ii) definição de prioridades e (iii) soluções. Nestas reuniões os participantes devem representar diferentes grupos de *stakeholders*.

Os *workshops* de projeto incluem a preparação e utilização de materiais e ferramentas criativas com a informação a descrição necessária de diferentes elementos e soluções. Os participantes são então convidados a usar essas ferramentas e materiais de modo a encontrarem uma vasta gama de possíveis soluções.

Por último, serão apresentados dois tipos de eventos que permitem escolher as melhores soluções de projeto: exposições e seminários. A

exposição de carácter mais informal onde os participantes são convidados a ver as propostas expostas, discuti-las e identificar a opção preferida. Já, o seminário é um evento mais formal, a ser realizada dentro de um período de tempo bem definido, onde o processo de informar e procurar um *feedback* sobre as opções apresentadas segue um esquema de funcionamento bem delineado e estruturado.

Desta forma, importa destacar que o processo de participação pública ativa dos *stakeholders* tem de ser devidamente contextualizado, encadeado, interligado e muito bem informado. Aos participantes de cada fase do processo devem ser sempre apresentados os resultados das fases anteriores de participação, mostrando aos participantes a utilidade das suas contribuições e que estes estão encaixados numa determinada cadeia do processo de tomada de decisão. Em geral, se os participantes não têm certeza da utilidade das suas contribuições isto poderá influenciar negativamente o processo de participação pública, particularmente em relação ao grau de satisfação dos intervenientes.

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DOS *STAKEHOLDERS*

A participação pública das partes interessadas (*stakeholders*) no processo de planeamento e tomada de decisão pode ser visto como um instrumento fundamental das constituições democráticas das nossas sociedades. Estes processos podem ter variadíssimas aplicações, nomeadamente no desenvolvimento da participação e envolvimento dos *stakeholders* no planeamento de intervenções para melhorar os níveis de sustentabilidade na área da mobilidade urbana.

Por conseguinte, alargar e tornar mais ativa a participação de todos os tipos de utilizadores do sistema de transportes em cada fase do processo de participação pública pode assegurar que a maioria dos problemas e objetivos possa ser levantada e tida em consideração, assim como a geração de soluções inovadoras e uma maior aceitação pública para as soluções encontradas. Com esse envolvimento é possível definir diferentes níveis de priorização das intervenções futuras, com a definição do horizonte temporal de intervenção.

STAKEHOLDERS

Um processo de participação pública centra-se sobretudo no envolvimento de um grupo de cidadãos, habitualmente designados por

stakeholders, que em português significa os grupos de pessoas diretamente interessadas e afetadas por um determinado assunto ou intervenção, deste destacam-se, por exemplo, os residentes, os utilizadores dos diferentes tipos de transporte e o público em geral. Porém, a participação do público precisa de envolver todos os tipos de *stakeholders*, como por exemplo, os profissionais, decisores, ativistas, residentes e empresas (funcionários e patrões), isto é, todos os grupos de interessados no objeto da participação, para que o processo de participação pública seja efetivo, representativo, em suma legitimado por todos e um caso de sucesso.

Na Tabela 1 apresentam-se os grupos de *stakeholders* que devem ser considerados e integrados num processo de participação pública em planeamento de transportes e da mobilidade urbana, nomeadamente para desenvolver ações e planos para uma mobilidade e acessibilidade urbana mais sustentável.

No projeto europeu “Thomsen” (2003) foi possível concluir que alguns grupos são mais difíceis de envolver do que outros devido a diversos fatores, nomeadamente o calendário das reuniões, restrições de mobilidade, idade, fatores de exclusão social e muitas vezes devido a barreiras linguísticas.

No entanto, para além de razões de equidade, é importante envolver todos os grupos de *stakeholders*, uma vez que, dadas as características específicas de cada grupo, poderá, em muitos casos, não se cobrir todas as necessidades e perspetivas, sobretudo em relação à maioria dos grupos convencionais. Pessoas mal servidas por transportes (por exemplo, as minorias étnicas, as mulheres, as pessoas mais pobres, os idosos, as crianças e as pessoas com deficiência), muitas vezes não participam, demonstrando muitas vezes um desconhecimento e consciência sobre as melhores opções/ alternativas de transporte que poderiam mudar drasticamente as suas vidas. Geralmente, estes grupos não têm qualquer experiência em processos de participação pública, necessitando de um tratamento especial, como por exemplo, a utilização de técnicas informais como pequenas reuniões ou outro tipo de envolvimento mais personalizado. Nestas situações, podem ser usados incentivos para melhorar sua participação (Thomsen, 2003).

GRUPOS	CIDADÃOS E ONGs	MERCADO	AUTORIDADES
Grupos de utilizadores	Residentes locais Peões Ciclistas Utentes dos transportes públicos Condutores de automóveis Visitantes de lojas Visitantes a negócios Visitantes dos residentes Outros visitantes	Motoristas de veículos de mercadorias locais (entregas) Motoristas de transportes públicos locais Motoristas de táxi locais Proprietários de lojas (empregadores e empregados) Empresas/ negócios locais (empregadores e funcionários)	
Outros grupos de stakeholders	Grupos de pessoas deficientes ONGs ambientais Associações de automobilistas Grupos de utilizadores de transportes públicos Associações de ciclistas Associações de pedestres Associação de proprietários de imóveis Organizações comunitárias locais Cidadãos / ONGs Grupos locais de interesse específicos	Operadores de transportes e prestadores As associações empresariais/ comerciais Câmaras de comércio locais	Autoridade de transporte local Políticos Ministério dos transportes Governo regional União Europeia Outros órgãos de transportes locais Equipas técnicas (urbanistas, <i>designers</i> , consultores de transportes) Polícia Conselho de segurança rodoviária local Direções escolares

Tabela 1: Possíveis *stakeholders* agrupados por diferentes categorias

PRINCIPAIS MOTIVOS PARA SE UTILIZAR UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Existe uma ideia generalizada de que a participação é “uma coisa boa” (Guidemaps, 2003), mas para ser bem-sucedida é importante definir-se de uma forma clara os propósitos que esta pretende atingir. Quando se analisam os principais argumentos para a utilização de um processo de participação pública podem ser encontrados alguns objetivos chave, que de acordo com TRANSPLUS (2003) são:

1. melhorar a qualidade dos planos que resultarem deste processo e respetiva implementação;
2. desenvolver uma base comum (orientações) para programas de ação seguintes;
3. evitar e/ou resolver conflitos;

4. sensibilizar e incentivar mudanças de comportamento;
5. iniciar processos de aprendizagem e capacitação social dos participantes.

Enquanto os três primeiros objetivos têm, sobretudo, impacto sobre a qualidade e a eficiência de um processo de planeamento, o último centra-se na sensibilização e capacitação dos atores envolvidos.

No projeto europeu PROSPECTS (2003) foi possível constatar que uma ampla participação pode garantir que todo o leque de objetivos é tido em consideração. Assim, o processo de participação pode fornecer uma melhor compreensão dos problemas da área dos transportes, ajudar a gerar soluções inovadoras e ser um fator chave na obtenção de apoio público e aceitação das políticas necessárias para se alcançar uma estratégia local e, ou global para o sistema de transportes.

No final do processo, a participação pode permitir uma maior economia de tempo e dinheiro, em especial na fase de implementação dos projetos e ações, uma vez que potenciais reações adversas poderão ser minimizadas se as preocupações dos *stakeholders* forem integradas nas soluções.

PRINCIPAIS MOTIVOS PARA SE UTILIZAR UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Como referido anteriormente, um programa de envolvimento do público bem concebido e bem implementado pode trazer grandes benefícios ao processo político e conduzir a melhores decisões. No entanto, as autoridades que promovem os processos de comunicação e participação têm de estar bem conscientes dos objetivos a atingir e dos impactos expectáveis para que estes processos possam ter sucesso (TRANSPLUS, 2003). Caso contrário, os riscos e desvantagens de um processo de participação pública podem ter o efeito contrário ao desejável.

Na Tabela 2 são apresentados as principais vantagens e desvantagens, em relação às questões do uso do solo e do planeamento de transportes, da existência, ou não, de processos de participação pública, tendo por base o projeto europeu TRANSPLUS (2003).

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none"> • forte entendimento • forte compromisso • aumento da aceitabilidade • aumento da credibilidade da autoridade • maior transparência • maior equidade • influência direta dos stakeholders na tomada de decisões • forte identificação com uma política/ integração no projeto dos utilizadores finais no desenvolvimento e conceção do projeto • pode ser visto como um bom primeiro passo para chamar a atenção para uma política/ projeto • processo intenso na busca de um desenvolvimento mais sustentável 	<ul style="list-style-type: none"> • custo elevado • relativamente lento • liderança pouco clara do processo • levanta alguns conflitos • pode ser realizados de acordo com os procedimentos instituídos (rotina), participação passiva • gerar muitas expectativas • gestão difícil • não permite uma distribuição e cobertura muito abrangentes • potencial risco de “sobrecarga de informação” para consulta, ou pelo contrário com falta de elementos importantes • compreensão limitada dos objetivos por parte dos stakeholders e do público • compromisso limitado para realizar implementações

Tabela 2: Vantagens e desvantagens de processos de participação pública (TRANSPLUS, 2003)

Em muitas situações, as pessoas não acreditam que as suas opiniões vão ser tidas em conta e que as autoridades irão responder às suas aspirações e expectativas. Para além disso, a ideia de que certos grupos sociais dominam o processo de participação pública e que esse processo de não é representativo aumenta as expectativas que os resultados possam não ser cumpridos e, por outro lado, existe o receio de que este processo usurpe o poder decisório dos sistemas políticos (Guidemaps, 2003). Portanto, importa realçar que se as expectativas dos *stakeholders* não forem atendidas, será mais difícil envolver o público em futuros processos de participação pública, ou em discussões sobre questões futuras e a relação entre o público e as instituições sairá sempre mais enfraquecida.

NÍVEIS E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A participação pública pode ocorrer a diferentes níveis e de diferentes formas. Normalmente, um processo de participação pública consiste na aplicação de diferentes métodos de participação (ferramentas) adaptados e orientados para os objetivos do processo, do tipo de *stakeholders* envolvidos e do nível de envolvimento do público que se se pretende alcançar.

Deste modo, a participação pública pode contribuir para determinar os objetivos, avaliar os problemas, identificar soluções, avaliar alternativas, formular e implementar uma estratégia em relação a uma qualquer temática, por exemplo, a mobilidade e transportes.

De acordo com os resultados do projeto europeu PROSPECTS (2003) a participação pública pode traduzir-se em:

1. Fornecer de informações – um processo de “sentido único” com o objetivo de manter as pessoas interessadas informadas sobre os planos, utilizando para esse fim, por exemplo, folhetos, cartazes e boletins informativos, sítios na Internet, cobertura dos meios de comunicação social e realização de exposições sem acompanhamento.
2. Consulta – um processo em que se pretende solicitar as opiniões dos *stakeholders*, sendo os resultados inseridos na formulação de estratégias, utilizando para esse fim, *e.g.*, reuniões públicas, exposições, correio eletrónico, *workshops*, *websites* e inquéritos ao público.
3. Decidir em conjunto – processo em que os *stakeholders* assumem o papel de decisores e trabalham com os decisores e técnicos na formulação de uma estratégia, por exemplo, através da realização de fóruns de discussão com os cidadãos.
4. Agir em conjunto – processo em que os *stakeholders* assumem um papel ativo na fase de implementação, através de, por exemplo, desenvolvimento parcerias.
5. Apoiar os interesses da comunidade – processo em que a cidade permite que as comunidades desenvolvam as suas próprias estratégias, por exemplo, aconselhamento, apoio e financiamento de ações e projetos.

O estatuto jurídico da participação pública depende do país e do tipo de projeto, mas as últimas três formas apresentadas, geralmente não são integradas nos padrões formais habituais, isto é, não têm vínculo jurídico.

De acordo com o Guidemaps (2003), existe um vasto conjunto de orientações técnicas para melhorar a informação, comunicação e a participação pública. No entanto, os métodos dependem dos objetivos da participação, podendo evoluir de um modo “passivo” para uma participação “ativa” e de uma “dádiva de informação” para uma “recolha de informação” e de um processo de “consulta” para uma “deliberação”, tornando-se, então, possível definir um conjunto de técnicas que possam ser utilizadas nestes processos, conforme se apresenta na Tabela 3.

DAR INFORMAÇÕES	CONSULTA	DELIBERAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Exposições • <i>Newsletters</i> • Cobertura da imprensa • Recolha de informação • Reclamações/esquemas de sugestões • Inquéritos de satisfação • Outras sondagens 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Website</i> interativo • Referendos • Painéis de Cidadãos • Sessões de pergunta e resposta • Documentos de consulta • Reuniões (encontros) públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fóruns de utilizadores dos serviços • Fóruns de questões • Fóruns de interesse comum • Fóruns de bairro • Planos comunitários/ análise das necessidades • Grupos de trabalho/ <i>workshops</i> • Exercícios para formulação da visão • Comissão de envolvimento público • Júris de cidadãos • Gestão de utilizadores de serviços

Tabela 3: Técnicas disponíveis para melhorar o processo de participação (Guidemaps, 2003)

As ferramentas apresentadas podem ser usadas de diferentes maneiras, dependendo dos objetivos da participação pública, dos stakeholders envolvidos e do seu estágio do envolvimento.

EXEMPLO DE UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DE *STAKEHOLDERS* NA RECONSTRUÇÃO DE RUAS URBANAS MULTIFUNCIONAIS TENDO EM VISTA UMA MOBILIDADE MAIS SUSTENTÁVEL

O envolvimento dos *stakeholders* no processo de reestruturação de ruas urbanas assume particular relevância na produção de intervenções no espaço público urbano para que se atinjam patamares elevados de sustentabilidade a nível local, nomeadamente ao nível da mobilidade e acessibilidade urbana.

As ruas multifuncionais são caracterizadas por terem um papel importante no desempenho da função mobilidade, sobretudo dos veículos motorizados, numa rede viária e simultaneamente garantirem a realização de uma grande variedade de atividades urbanas locais. De um modo geral, são os utilizadores locais quem tem uma maior consciência e perceção dos problemas e necessidades relativas ao desempenho de funções ditas de carácter local, especialmente ao nível da rua e do bairro.

Por conseguinte, alargar e tornar mais ativa a participação de todos os tipos de utilizadores das ruas em cada fase do processo de planeamento e projeto da reconstrução poderá assegurar que a maioria dos problemas e objetivos possa ser levantada e tida em consideração, assim como a geração de soluções inovadoras. Com o envolvimento ativo dos stakeholders é possível definir diferentes níveis de priorização das funções que uma rua

(espaço público) deve desempenhar, permitindo, ainda, uma maior aceitação pública para as soluções encontradas.

Uma abordagem dinâmica à participação dos *stakeholders* pode tornar o seu papel mais relevante nas diferentes fases do processo de planeamento de reconstrução de ruas urbanas, dependendo dos resultados das fases anteriores e do tipo de estrutura e funcionamento do sistema de transportes. Porém, importa realçar que nem todos *stakeholders* querem ou devem ser, ou estar, envolvidos em todas as fases do processo de tomada de decisão. Deve-se conduzir um processo de seleção de modo a definir quais os principais grupos de *stakeholders* que participam nas diferentes fases de um processo estruturado de reconstrução de arruamentos urbanos.

PRÁTICA CORRENTE DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NAS RECONSTRUÇÕES DE RUAS URBANAS MULTIFUNCIONAIS

De acordo com as conclusões do projeto Nillson (2004), é possível constatar que, tradicionalmente, se verificam baixos níveis de participação pública na área de planeamento de transportes, que é traduzida em cedência de informação e elaboração de processos de consulta. Alguns desses processos têm uma base legal (processos formais). Por outro lado, ao nível da consulta pública verifica-se que o contexto legal e institucional ainda não se encontra devidamente consolidado, embora os processos de consulta e auscultação dos cidadãos sejam uma prática estabelecida há muito tempo em muitos países europeus.

Algumas atividades de consulta encontram-se previamente definidas pelas autoridades que promovem um determinado exercício de planeamento, sendo apenas necessário dar cumprimento ao estabelecido durante a execução do plano ou projeto. Com algumas exceções, constata-se no campo da participação formal que os cidadãos reagem, sobretudo, aos planos que tenham sido elaborados pela administração antes do processo de consulta. Sempre que a consulta é anterior a essa apresentação ela tem, geralmente, um carácter informal (Nillson, 2004).

O estatuto jurídico da participação depende do país, mas também do tipo de projeto e da sua importância. A maioria dos países apresentam regulamentação jurídica para projetos de infraestrutura importantes e de grande escala. Habitualmente, para projetos de pequena escala a participação pública não é obrigatória. As diferenças dos processos de participação entre países/ regiões estão relacionadas com as práticas políticas vigentes e a forma como os *stakeholders* estão organizados e são representados.

Quando se trata da reconstrução das ruas urbanas multifuncionais, a consulta pública varia muito entre os diferentes países europeus. Na Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha e Suécia, o público deve ser consultado se, e somente se, o projeto de reconstrução for muito importante e apresentar grandes impactos no território e na população residente. No Reino Unido deve haver consulta pública, se a autoridades que gerem e controlam o tráfego propuserem alterações jurídicas e regulamentares sobre o ordenamento da circulação do trânsito. Em Portugal não há necessidade legislativa para envolver o público ao nível do processo de reconstrução de ruas urbanas (Thomsen, 2004).

O período mínimo do processo de consulta varia entre 2 a 8 semanas. Normalmente, o público é informado pelos media locais, e são enviados *emails* diretamente aos *stakeholders* devidamente selecionados, como proprietários, inquilinos, associações e organizações não-governamentais. Por outro lado, não existe nenhuma lei que impeça as autoridades locais a levarem a cabo um processo de participação pública (Thomsen, 2004).

No projeto ARTISTS uma revisão sobre os processos de tomada de decisão e realização de projetos relacionados com reconstruções de ruas urbanas dentro desse projeto, que envolveu 40 ruas em diferentes países, mostrou que o envolvimento do público em diferentes estágios no processo varia entre os países (Thomsen, 2004). Também se mostrou que as reconstruções mais bem-sucedidas em termos do cumprimento de objetivos dos projetos e que obtiveram um feedback mais positivo do público e das equipas técnicas envolvidas na realização dos projetos, foram os que tinham sido submetidos a um processo de participação pública antes da tomada de decisão política para a elaboração dos respetivos projetos e, ou, quando essa decisão contemplou a inclusão de uma pesquisa criativa e completa sobre possíveis reformulações. Para além disso, verificou-se que em cerca de metade dos casos o envolvimento do público foi levado a cabo numa fase tardia do processo, ou nem sequer teve lugar. No entanto, as normas de trânsito, as orientações e diretrizes de projeto, bem como as experiências locais desempenharam um papel importante na realização dos projetos de reconstrução.

A conclusão da experiência do ARTISTS foi que começar um projeto de forma criativa e com a participação do público deve enquadrar-se numa alteração futura do processo de planeamento a longo prazo. Por outro lado, um importante desafio que se coloca é a maior falta de controlo sobre a conceção do projeto, especialmente da sua vertente económica (Jensen, 2003; Thomsen, 2004).

COMO REALIZAR UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DOS *STAKEHOLDERS*

Em termos gerais, o planejamento e projeto de soluções de mobilidade urbana sustentável apresenta as seguintes etapas: seleção das áreas de intervenção (por exemplo, ruas), identificação de problemas e necessidades, formulação de objetivos, geração de opções alternativas de projeto, escolha da melhor solução, projeto da solução final, implementação e avaliação.

O processo de planejamento e projeto deverá integrar um processo de participação pública ativa conforme se apresenta na figura seguinte. Para esse efeito, de acordo com essa participação deve integrar para cada fase de projeto, ferramentas para a participação dos *stakeholders*, resultando num processo com as seguintes etapas (Thomsen, 2004):

- entrevistas preliminares: identificar os problemas e necessidades;
- grupos de foco: identificar problemas e necessidades, e expressar visões e definir os objetivos;
- *workshops*: gerar opções alternativas de projeto;
- exposições e/ou seminários: eventos associados à tomada de decisão com a escolha da opção/ solução preferida.

ENTREVISTAS PRELIMINARES

As entrevistas preliminares têm como principal objetivo avaliar a opinião que o público em geral tem sobre determinado contexto ou cenário de mobilidade e acessibilidade. Nesta fase, deve ser realizado um levantamento através da realização de um questionário escrito ou entrevista direta às pessoas, presencialmente, por telefone, ou pela utilização de outros meios eletrónicos.

Para este efeito é possível utilizar um grupo de pessoas que seja considerado representativo da população em estudo, ou seja, por amostragem, sendo de salientar que o tipo, ou técnica, de abordagem aos inquiridos depende das características do público-alvo do estudo.

Assim, é possível apresentar uma estratégia de geometria variável e devidamente ajustada aos diferentes contextos territoriais e dos *stakeholders* envolvidos. Deste modo, podem ser utilizados questionários, em forma de cartões postais pré-pagos (com selo incorporado), para avaliar a opinião dos moradores e lojistas. Adicionalmente, podem ser utilizadas entrevistas

diretas aos grupos de *stakeholders* que utilizam o sistema de transportes em análise, como: ciclistas, pedestres, passageiros de transportes públicos (autocarros e outros) e motoristas de carro/ autocarro, táxis e de outros tipos de veículos.

Importa destacar que as perguntas dos questionários e das entrevistas devem ser simples, diretas e objetivas. Porém, para se obter um maior espectro de problemas e de informação sobre o funcionamento de um qualquer tipo de sistema é necessário criar perguntas de âmbito mais aberto, conferindo maior variabilidade e dificuldade de processamento e tratamento da informação recolhida. Apesar do aumento da carga de trabalho em quantidade, tempo e custos, é de extrema importância manter esta tipologia de questões abertas para convidar as pessoas a expressarem-se livremente, reduzindo o risco de não se considerar alguns aspetos importantes para o estudo em causa.

Nesta fase é colocado um certo enfoque em tentar cobrir todos os grupos de *stakeholders* de modo a compensar uma hipotética falta de representatividade nas seguintes etapas do processo de participação pública, onde é muito mais difícil envolver todas as partes interessadas.

No esquema seguinte (Figura 1) apresenta-se o fluxo de informação e trabalho desde a identificação dos problemas (entrevistas preliminares) ao estabelecimento da visão para o futuro (grupos de foco).

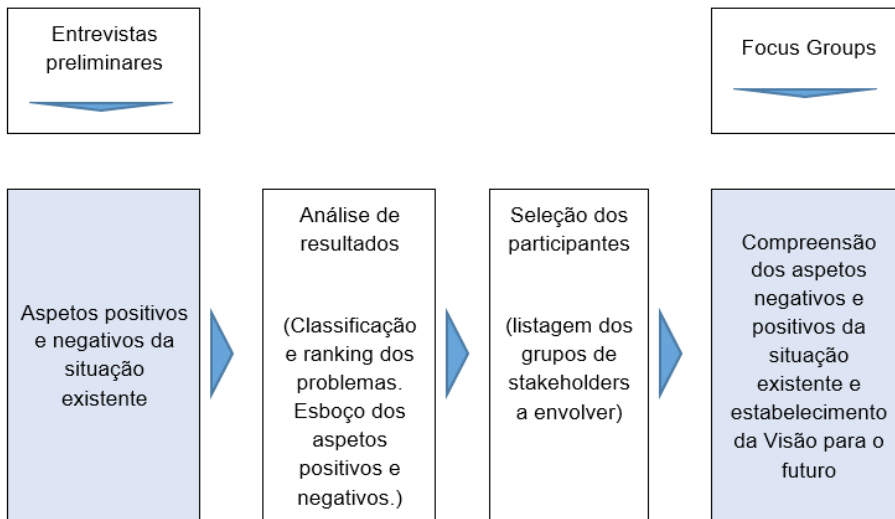


Figura 1: Fluxo de Informação entre as entrevistas e os grupos de foco

Fonte: Thomsen, 2004

GRUPOS DE DISCUSSÃO

Um grupo de foco representa uma forma estruturada de reunir representantes de diferentes grupos de *stakeholders*, devendo ser constituídos para esse efeito pequenos grupos de oito a 12 pessoas.

A formação destes grupos deve garantir uma oportunidade para os *stakeholders* expressarem suas opiniões em relação aos principais problemas, necessidades e expectativas futuras sobre o funcionamento de um determinado elemento do sistema de mobilidade, como é o caso de uma rua urbana multifuncional.

A maioria das pessoas sente-se mais confortável para expressar as suas opiniões em grupos de menores dimensões, como os propostos. Neste contexto os grupos de discussão devem ser utilizados para:

- identificar problemas adicionais em comparação com os identificados em entrevistas preliminares;
- adquirir um conhecimento mais profundo sobre os “problemas” e os “aspectos positivos” do caso em estudo;
- expressar *visões* para o elemento do sistema de mobilidade em análise;
- identificar as *preferências* dos *stakeholders* em relação aos cenários futuros, nomeadamente em relação a novas funções associadas ao desempenho de um determinado elemento do sistema de mobilidade.

Os grupos de foco têm como principal objetivo dar a oportunidade de discutir, mais detalhadamente, um conjunto pré-selecionado de tópicos. Os temas devem derivar, principalmente, dos resultados das entrevistas preliminares. Os tópicos de discussão devem permitir aprofundar um determinado tipo de problemas e elencar as principais necessidades dos diferentes tipos de utilizadores do sistema, assim como a definição de um conjunto de visões para o futuro.

A reunião de um grupo de foco deve apresentar a seguinte estrutura:

- boas-vindas com uma introdução e apresentação do objetivo de discussão;
- identificação do objeto de estudo;
- visão geral do caso de estudo e apresentação dos principais resultados das entrevistas preliminares;

- exercício de identificação dos principais problemas e questões para discussão – anotações em post-it, marcas em mapas e plantas, exercício de hierarquização de problemas;
- exercício de identificação da Visão e desenvolvimento da mesma;
- avaliação dos trabalhos desenvolvidos, conclusões e encerramento.

No esquema seguinte (Figura 2) apresenta-se o fluxo de informação e trabalho desde a Visão à definição de um esboço de projeto.

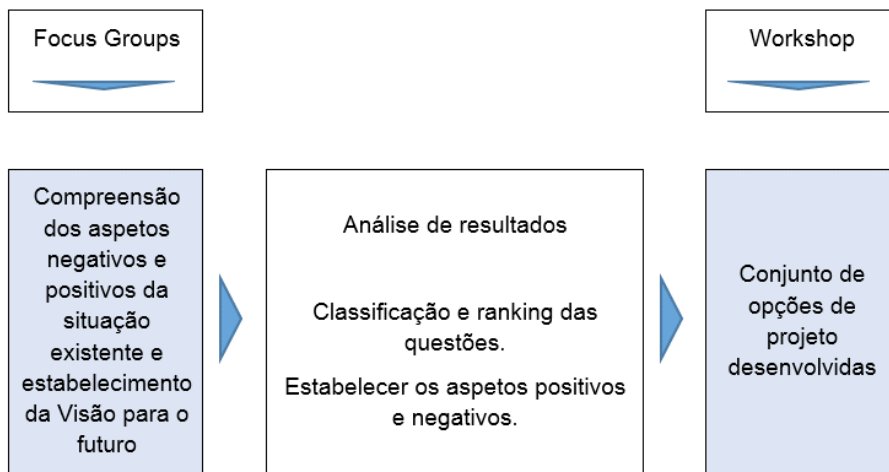


Figura 2: Fluxo de informação entre os grupos de foco e o *workshop*
Fonte:Thomsen, 2004

WORKSHOPS

O principal objetivo da realização de um *workshop* é o de explorar a possibilidade de dinamizar o processo de elaboração de um projeto, através da integração de *stakeholders* no mesmo.

Na geração de opções de projeto para o espaço da rua, a participação pública pode ser usada para identificar melhor as áreas a melhorar e gerar ideias que podem não ter sido consideradas, *i.e.* esquecidas. Por outro lado, a participação pública pode contribuir para a identificação dos pontos fortes e fracos das diversas opções de projeto. Um processo colaborativo pode ajudar os participantes a chegar a acordo sobre uma série de projetos que atendam às necessidades dos diferentes utilizadores de rua.

Para além disso, os utilizadores das ruas podem apontar os “problemas” interligados que um processo de reconstrução desse espaço possa não conseguir resolver completamente (algumas soluções precisam integrar as comunidade e considerar processos de renovação económica e das estratégia de gestão que estejam em curso). É preciso ter consciência de que os participantes devem representar interesses locais (como os residentes), em vez de pessoas que utilizam a rua apenas por atravessamento, isto é, sem realizar qualquer tipo de atividade nessa área.

Nos *workshops*, os participantes devem ser divididos em vários grupos, dependendo do número de participantes. Um *workshop* deve apresentar como resultado duas a oito propostas diferentes de projetos para cada local de reconstrução.

O *workshop* de projeto deve ser estruturado da seguinte forma:

- boas-vindas com uma introdução e apresentação do objetivo do evento
- -descrição geral das principais questões/ problemas em análise e visões futuras para a rua
- desenvolvimento de opções de projeto (exercício de projeto)
- avaliação do trabalho desenvolvido no *workshop*, conclusões e encerramento.

Os grupos devem ter acesso a material e ferramentas auxiliares de projeto para os ajudar a planear e projetar futuras intervenções nas ruas. Para inspirar os participantes dos grupos devem ser fornecidos posters com exemplos de intervenções bem-sucedidas na reconstrução de arruamentos, assim como informações relevantes sobre os elementos de projeto.

Antes de iniciar o *workshop*, os participantes devem ser informados das restrições ao exercício de projeto resultante das fases anteriores do processo e da participação dos *stakeholders*, ou seja, formular uma espécie de “estudo prévio”, onde é definida a estrutura e pré-condições para a realização do projeto. Os participantes também devem ser informados da forma como o seu trabalho (esboço de projeto) será utilizado por profissionais que ficarão encarregues pela realização do projeto técnico, ou seja, do modo como as suas ideias irão ser incorporadas em projetos. No esquema seguinte apresenta-se o fluxo de informação e trabalho desde os esboços de projeto à opção de projeto preferida.

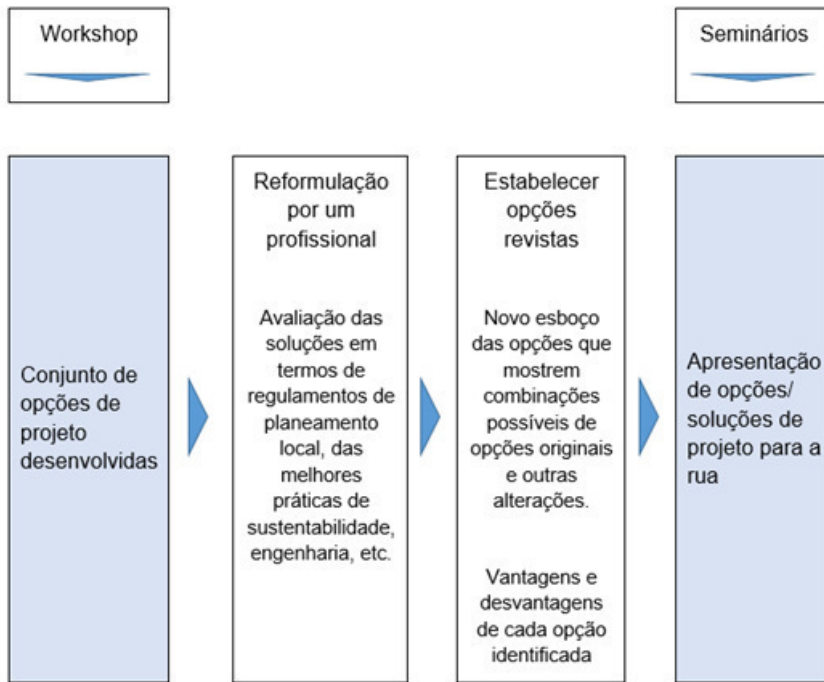


Figura 3: Fluxo de informação entre o *workshop* e os seminários/ exposição
 Fonte: Thomsen, 2004

EVENTO DE DECISÃO

A participação do público na fase da escolha da solução preferida tem com objetivo garantir uma aceitação mais alargada (a todas as pessoas) de todo o processo, uma vez que o grupo de *stakeholders* que participam nas fases anteriores do processo de participação pública (identificação de problemas, formulação de objetivos e proposta de opções alternativas de projeto) pode ser algo restritiva em relação ao número de grupo de *stakeholders* e respetivas pessoas que os representam.

O evento referente à tomada de decisão sobre o projeto preferido poderá ter por base a utilização de dois métodos de consulta (Thomsen, 2004):

- *Exposição*: os participantes deslocam-se, por exemplo, durante um dia aberto, para ver o resultado final das propostas (material de exibição) e preencher um formulário para avaliar as diferentes soluções apresentadas, indicando qual a opção preferida e, por outro lado, poder discutir, ou esclarecer, algumas questões pertinentes com a equipa do projeto.

- *Seminário/ reunião*: numa sessão para esse efeito apresentam-se aos participantes as opções alternativas de projeto, podendo ser seguida de uma discussão e o respetivo preenchimento de um formulário para selecionar a solução preferida.

Através da organização de exposições e/ou seminários, em que são apresentadas e sujeitas a escrutínio as diferentes opções/ soluções de projeto, é possível envolver os grupos de *stakeholders* que não tenham sido integrados nas fases anteriores do processo de participação pública. Nestes eventos, existe a possibilidade de levar os utilizadores a expressar as suas opiniões sobre a opção preferida, propor melhoramentos nas opções apresentadas, tentar integrar e combinar diferentes ideias sobre as opções expostas, etc. Importa destacar que é necessário elaborar um formulário para preenchimento e seleção da opção preferida, durante as exposições e/ ou seminários.

CONCLUSÃO

Hoje em dia é possível constatar-se um crescente enfoque da participação pública em áreas como o planeamento territorial e de transportes. Os processos de planeamento têm vindo a sofrer alterações, tendo-se passado da integração dos principais beneficiários para todos os grupos de cidadãos, dos projetos para as políticas, das consultorias para processos participados de tomada de decisão e da avaliação.

Não há um método único e fixo que possa ser aplicado em todos os lugares. As tradições, a cultura e as estruturas legais e institucionais têm que ser considerados, bem como a escala espacial e o horizonte temporal das medidas e soluções.

O uso mais frequente da participação pública no desenvolvimento de projetos e planos é em muitos casos restrito a unidirecional, isto é, resume-se a um processo de comunicação que visa fornecer informações.

Desta forma, a participação pública deverá ter como principal objetivo a identificação e o envolvimento de todos os *stakeholders*. Por outro lado, grupos potencialmente em risco de exclusão necessitam de ter um tratamento especial, como por exemplo, as minorias étnicas, mulheres, pobres, velhos, jovens e pessoas com deficiência. A análise dos grupos de stakeholders é importante para identificar todos os potenciais grupos que possam ser integrados num determinado processo de participação pública.

Por último, importa destacar as principais vantagens de um processo de participação pública ativa que, de uma forma resumida, são a recolha

de ideias dos cidadãos e uma maior abertura e transparência dos processos de planeamento na área da mobilidade e transportes. Já, a principal desvantagem reside num elevado consumo de tempo. Para além disso, é possível elencar outros riscos associados com este tipo de processo, tais como, o aumento significativo dos custos, problemas de liderança, o desinteresse dos participantes, uma possível diminuição da credibilidade das autoridades que levam a cabo o processo no caso de não ser aplicado o que foi discutido e acordado entre as partes envolvidas, o aumento da desigualdade se apenas participarem alguns grupos de stakeholders. Assim, antes de iniciar um processo, é muito importante ter consciência e justificar a necessidade de se envolver o público e qual o nível de intervenção que este deverá ter através da definição do que pode ser negociável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Guidemaps. (2003). Deliverable D2: review of common practice in decision-making in local and regional transport schemes. Users need for a good practice handbook. Gaining understanding of improved Decision Making and Participation Strategies, EU Contract no. GRD2-2000-30128.
- Jensen, U. (2003). *ARTISTS D2.2. Existing Decision-Making and Design Processes*. Copenhagen: Atkins.
- Nilsson, A. (2004). *PLUME. Synthesis Report: Public Participation*. Lund: Lund University.
- Prospects. (2003). Decision Makers' Guidebook. Deliverable nº 15 Institute for Transport Studies. Leeds: University of Leeds.
- Thomsen, J. (2003). *ARTISTS D3.1. Participating Tools*. Barcelona: Intra S.L.
- Thomsen, J. (2004). *ARTISTS D3 Stakeholder participation in the reconstruction process*. Barcelona: Intra S.L..
- Transplus. (2003). Public Involvement Frameworks to foster the integration of citizens and stakeholders in urban decision making: experiences from the EU Research Project Transplus.

Citação:

Ribeiro, P. (2018). Mobilidade sustentável em arruamentos urbanos e o processo de participação pública (stakeholders). In E. Araújo, R. Ribeiro, P. Andrade & R. Costa (Eds.), *Viver em/la mobilidade: rumo a novas culturas de tempo, espaço e distância. Livro de atas* (pp. 95-113). Braga: CECS.